

Nya perspektiv på fastighetsskatten

Fastighetsskatten försvaras vanligen med modeller lämpade för analys av företag och professionella investerare. Dessa teorier fångar emellertid inte beteendet hos dem som faktiskt betalar skatten. Enhetlig kapitalbeskattning av olika tillgångar är inte en bra princip när sparandemönstret inte är enhetligt. Att medelklasshushåll har en utomordentligt stor andel av förmögenheten i boendet visar att de drar en skarp skiljelinje mellan boendesparande och finansiellt sparande. Förutom politiska hänvisningar till legitimitet finns därför även samhällsekonomiska argument för avskaffandet av fastighetsskatten, främst genom stimulerad privat förmögenhetsbildning bland medelinkomsttagare.

TINO SANANDAJI

har en civilekonomexamen från Handelshögskolan i Stockholm, är forskarstudent i offentlig ekonomi och politik vid University of Chicago och knuten till Institutet för Näringslivsforskning. tino@uchicago.edu

En central forskningsfråga inom fältet offentlig ekonomi är att avgöra vilka skatteobjekt som medför minst samhällsekonomisk skada per intäktskrona, med mark och fastigheter som en gammal favorit (George 1879). Det tycks också finnas ett kompakt stöd för fastighetsskatten inom den svenska ekonomkåren.

Det finns dock skäl att fråga sig om inte ekonomernas entusiasm för fastighetsskatten har gått till överdrift. Det gäller t ex påståendena att fastighetsskatten inte har några större snedvridande effekter och att skatten på fastigheter borde vara högre än för andra kapitalformer (Agell m fl 2006). Vanligen grundar sig dessa påståenden på att fastigheter (byggnader och tomt) inte är flyttbara. Huvuddelen av fastighetsskatten faller dock på själva byggnaderna, inte på tomtmarken som är det i sammanhanget mest orörliga. Även om ett objekt inte kan flyttas så betyder det inte att dess värde är opåverkat av ekonomiska faktorer.

I denna artikel kommer ett delvis annorlunda perspektiv på frågan om likabehandling av kapitalskatter att föras fram. Slutsatsen att fastighetsavkastning (i form av boendetjänster) ska beskattas på samma sätt som övrigt kapital är helt rimlig utifrån standardmodeller för kapitalbeskattning. Dessa teorier är dock inte alltid lämpade för analys av en skatt på det egna boendet. Egnahemssparandets speciella karaktär gör att fastighetsskatten i själva verket har större skadliga effekter än vad som vanligen antas. Utifrån forskning om hushållens sparbeteende finns det skäl att tro att fastighetsskatten är mer skadlig än de flesta ekonomer anser, och att det därför finns goda samhällsekonomiska argument för mildrad eller avskaffad fastighetsskatt.

Resonemanget går i korthet ut på att boendeinvesteringar inte utgör ett nära substitut till finansiellt sparande för de flesta investerare, till skillnad

Krister Andersson, Robin Douhan, Arvid Malm och särskilt Per Skedinger har bistått med värdefulla kommentarer.

från ett av de antaganden som ligger till grund för likformighetsprincipen. Ökade investeringar i boendesektorn till följd av lägre boendeskattnisker i så fall inte att i nämnvärd utsträckning minska sparandet i den övriga ekonomin. Bostäder ägs huvudsakligen av hushåll med inkomster i mellanskiktet.¹ Många hushåll tycks i praktiken sätta en barriär mellan boendesparande och övrigt sparande. I den mån lägre skatt kommer att leda till ökade investeringar sker det därför i form av ökat privat sparande, inte minskat finansiellt sparande. Eftersom boendeinvesteringar samtidigt utgör en så stor del av hushållens tillgångar finns stora potentiella samhällsekonomiska vinster i att stimulera bosparandet, i syfte att stimulera låg- och medelklasshushållens privata förmögenhetsbildning.

Inledningsvis i denna artikel påvisas att fastighetsskatten även inom ramen för traditionell teori medför snedvridningar. Sedan diskuteras kopplingen mellan investeringsbeteende och skatteneutralitet. Därefter redovisas teorier inom beteendekonomisk forskning som förklarar hushållens faktiska sparande bättre än vad traditionell teori gör. Till sist diskuteras forskningens relevans för fastighetsskatteformen i Sverige.

1. Orörlig betyder inte alltid oelastisk

Ett av de vanligaste argumenten för fastighetsskatten är att land och fastigheter inte är rörliga (Agell m fl 2006). I en mening är det sant: högre kostnader kommer inte att få redan byggda hus att, tegelsten för tegelsten, flytta till skatteparadis. Men bostäderna har inte uppstått ur ingenting utan har tillkommit genom investeringar. Eftersom det krävs återkommande beslut om nybyggnation, tillbyggnader, ombyggnader och underhåll är fastighetsbeståndet på längre sikt ”rörligt”. År 2004 investerades 175 miljarder kr i byggnader; drygt hälften i nybyggnad och resterande i ombyggnad och upprustning, enligt SCB. I denna takt förnyas fastighetsbeståndet vart 25:e år och är därmed långtifrån *värdepässigt* orörligt. Dessutom bör man komma ihåg att ägarna själva är rörliga, fastighetsskatten ingår i den totala skattebelastning som kan medföra att personer väljer att emigrera.²

Den kortsiktiga effekten av en skatthöjning på fastighetspriserna är en kapitalisering; värdet av byggnaden sjunker med skatten, diskonterad för räntan och för förväntade framtida skatteändringar. Men det intressanta för ett lands skattesystem är inte vad som händer nästa år, utan den långsiktiga effekten på kapitalbildningen. Här gäller att fastighetsinvesteringar i själva verket är relativt priskänsliga (Rosen och Topel 1988). Detta gäller för ränteläget och för byggkostnader och det finns få skäl att tro att det inte skulle gälla även för beskattning. Den mest rimliga grundhypotesen är att fastigheter som skattebas på lång sikt är lika skattekänsliga som andra kapitalformer, så att högre skatter får utslag i form av reducerad kapitalstock.³

¹ I Sverige utgör bostäder över två tredjedelar av denna grups ägande, enligt SCBs förmögenhetsstatistik.

² Givet att hela kostnaden för fastighetsskatt inte kompenseras genom lägre bostadspriser.

Beträffande tomten måste vi ha klart för oss att dess *fysiska* orörlighet knappast är den enda relevanta aspekten av skattens påverkan. Den relevanta frågan är huruvida beskattning påverkar beslut som styr markens *värde*. Tomtpriser kan påverkas av ekonomiska beslut, inte därför att tomten förflyttas rent fysiskt, utan på grund av att dess värde är en funktion av dess beskaffenhet samt vad som finns i dess omgivning. Till och med fysiokraterna hade klart för sig att markens överavkastning (*land rents*) inte gällde vilken mark som helst. Jordbruksland får t ex en stor del av sitt värde genom aktiv förädling och andra ekonomiska beslut. Även i den enklaste teorin är det inte allt tomtvärde, utan endast den del som är helt opåverkad av ekonomiska beslut, som antas vara oelastisk i sitt utbud och därför möjlig att beskatta utan snedvridande effekter.

Ett tekniskt resultat är att även en skatt på ”ren”, eller icke förbättringsbar, mark inte alltid är neutral i allmänna jämviktsmodeller. Skatten påverkar det intertemporala valet, och kan medföra snedvridningar samt intergenerationell omfördelning (Feldstein 1977).⁴ Skatt på land medför samtidigt snedvridningar av investeringar i komplementära faktorer till land. En tomts värde är tätt knutet till omgivningen, såsom kringliggande byggnader och lokala nyttigheter. Beslut att investera i komplementära byggnader samt lokala nyttigheter fattas, som i andra fall, av aktörer med ekonomiska incitament. De boende har stor möjlighet att påverka hur attraktivt deras område är för andra hushåll. Detsamma gäller politikernas möjligheter att påverka. Därför har en kommunal fastighetsskatt vissa fördelar jämfört med en statlig skatt eftersom kommunens incitament att investera i lokala offentliga nyttigheter som ökar fastighetsvärdena och skattebasen förstärks (Boije m fl 2004; Glaeser 1996).

Gör tankeexperimentet att vi har en statlig tomtskatt på 100 procent. Staten äger med andra ord marken. Har privata eller kommunala utvecklingsbolag i detta läge lika stor benägenhet att investera i omkringliggande infrastruktur, om all värdeökning tillfaller staten? Har boende samma incitament att hålla hus, trottoarer och gräsmattor i fint skick, när de inte får del i dessa värden i form av ändrade tomtpriser? Finns samma intresse att göra dyrbara investeringar i byggnader som gör området mer attraktivt, när dessa och omkringliggande tomter inte kan säljas? Svaret på alla dessa frågor torde vara nej. Till och med incitamenten för ”sociala investeringar” är kopplade till hus- och tomtpriser. DiPasquale och Glaeser (1999) visar empiriskt att bostadsägare, allt annat lika, tycks vara mer benägna att investera i socialt kapital än vad hyresgäster är.

³ Att förutsätta att fastighetsskatten är en bottenlös källa för det offentliga kan således vara riskabelt. Skattenivån i flera undersökta amerikanska städer har uppskattats vara nära eller över den långsiktigt intäktsmaximerande nivån på Lafferkurvan (se t ex Stine 1988 och Haughwout m fl 2004). Orsaken är delvis lokal skattekonkurrens, en mekanism som är mindre relevant för en statlig fastighetsskatt som den svenska, men kanske inte helt irrelevant om trenden med ökad regional rörlighet fortsätter.

⁴ Effekten uppkommer då skatten ”förstör” en del av spararnas portfölj av land. Sparkapitalet som syftar till riskhantering samt överföring av resurser till pensionen måste därför omallokeras på grund av skatten, vilket kan förändra priserna på fysiskt kapital och andra sparmedel.

Vågorna smeker förvisso strandlinjen ”oberoende av skattmasens gärningar” (Agell m fl 2006). Men beslutet att t ex bygga en brygga för att bättre kunna njuta av strändernas svall påverkas i högsta grad av tusentals kronor i ökad skattebörd. Fastighetsskatten har i liknande beslut på lång sikt samma verkan som en vanlig kapitalskatt och kan *a priori* inte sägas vara mindre snedvridande än andra kapitalskatter. Den del av fastigheten som i strikt mening omfattas av argumentet om orörlighet, dvs tomten, utgör för det första bara en bråkdel av taxeringsvärdet. Dessutom finns, som jag redovisat, goda argument varför även skatten på denna del snedvrider beslut, eftersom även tomtens värde påverkas av ekonomiska incitament.

Hittills har jag argumenterat för att fastighetsvärden inte är oberoende av beskattning, och det faktum att hus är fysiskt orörliga inte självklart utgör någon grund för att beskatta fastigheter högre än andra kapitalformer. I nästa avsnitt kommer jag att föra fram ett mer vågat påstående. Kanske finns det grund för att beskatta fastigheter *lägre* än andra kapitalformer, eller inte alls.

2. Neutralitetsprincipen garanterar inte optimal beskattning

Det mest centrala argumentet för fastighetsskatten är neutralitetsprincipen. Principen föreskriver att värdet av den konsumtionsström i form av boendetjänster som fastighetskapitalet genererar bör beskattas som all annan kapitalavkastning (Gervais 2002). Allt kapital ska ha samma skattesats – annars skulle sparande flytta från näringslivet till bostäder, vilket är snedvridande. Det bakomliggande antagandet är att vi är likgiltiga för vad vi sparar i, så att endast avkastningen efter skatt spelar roll. Teorin stämmer bra överens med beteendet hos företag och professionella investerare, men speglar inte hur de flesta bostadsägare faktiskt agerar.

Principen bakom fastighetsskatten (och det svenska kapitalbeskattningssystemet i övrigt) är just likformighetsprincipen. Alla kapitalinkomster ska beskattas med samma sats för att minimera snedvridningar. I fastighetsskattens fall är avkastningen inte monetär, utan tas ut i form av boendetjänster. Dessa beskattas sedan indirekt, utifrån en bedömning av den alternativa avkastningen av det egna kapitalet i bostaden.

Det finns mycket gott att säga om neutralitetsprincipen. En enkel, pedagogisk och salomonisk princip är ett värdefullt politiskt verktyg i en värld där särintressen slåss för sina respektive fördelar. Agell (2002) beskriver likformighetsprincipen som en ”murbräcka” för att driva igenom skattereformer. Som ekonomisk grundsats är likformighet i beskattning en relativt sund tanke. Den är en trivial applikation av *second best*-analysen: även om skatt på bara en viss form av kapital (t ex ränteintäkter) i sig är skadlig skulle samma skatt vara önskvärd i ett läge där alla andra kapitalformer redan beskattas.

Det finns dock skäl att avvika från likformighetsprincipen om vi tror att det finns andra externa effekter, i vid bemärkelse, av en aktivitet eller

om fördelningseffekterna tillmäts stor betydelse. DiPasquales och Glaesers (1999) forskning visar, som nämnts, att de som äger sin bostad investerar mer i områdets sociala kapital, även när inkomst och andra faktorer kontrollerats för. Detta är delvis en effekt av att bostadsägare är mindre benägna att flytta från området än hyresgäster. Green och White (1997) finner på samma sätt att barn till villaägare klarar sig bättre i livet.

Dessa resultat är dock i sig inte övertygande argument mot fastighetskatten. Även om vi tror på dem är det viktigt att skilja mellan fördelar av den diskreta variabeln ”ägande av eget hem” (ett binärt val – antingen äger man sitt hem eller så äger man det inte) från *mängden* eget kapital i huset (ett marginellt val, hur värdefull bostad ska man äga och hur mycket ska lånefinansieras). Fastighetsskatten påverkar båda, men troligen den senare mer än den förra. Det är dessutom oklart i vilken utsträckning dessa resultat från amerikanska förhållanden är överförbara till Sverige.⁵

Trots de positiva aspekterna finns dock andra brister med likformighetsprincipen som enligt min mening inte uppmärksammas tillräckligt ofta. Lika skattesats för alla kapitalinkomster antas ofta vara den minst snedvridande beskattningsformen. Men likhetsprincipen sammanfaller endast med Ramseys princip om optimal beskattning i ett specialfall, där skatte känsligheten för alla skatteobjekt är densamma. Detta är i och för sig ett viktigt specialfall, t ex när det finns effektiva kapitalmarknader som snabbt flyttar investeringar dit skatten är lägst. Men i andra fall är antagandet om samma utbudselasticitet mindre lämpligt. Om entreprenörers utbud av arbetskraft och investeringskapital är mer priselastiskt än motsvarande utbud hos löntagare och sparare gäller inte längre likformighetsprincipen. Det vore i så fall i stället samhällsekonomiskt lönsamt att mildra skatten på entreprenörerna (Henrekson och Sanandaji 2004). Det är i själva verket samma logik som används för att argumentera för ökad fastighetsskatt. Om mark är mindre priskänslig för beskattning än aktiekapital gäller inte längre likformighetsprincipen och marken kan beskattas med en högre skattesats utan snedvridningar.

En viktig fråga är därför i vilken utsträckning olika kapitalformer är rörliga mellan olika delar av ekonomin. Varje skattesänkning på kapital har två effekter. Den direkta är minskad dödviktsförlust genom att det pris investeraren ser och det realekonomiska priset närmar sig varandra. Den indirekta effekten är att högre skatter för likvärdiga alternativ leder in kapitalet till de lägre beskattade objekten, vilket leder till överinvesteringar. Samma logik gäller sparande. Om en sparandeform är skattegynnad finns

⁵ Fastighetsskatten är en kapitalskatt på tillgångar (huset) som tillsammans med andra insatsvaror (t ex hemarbete) producerar konsumtionsvaran boende. En annan komplikation är att sociala nätverk och vanebildning gör ägaren fäst vid huset, så att husets värde för den boende är högre än marknadspriset. Englund (2003) påpekar att så kan vara fallet för t ex gamla boende i områden med prisstegringar på grund av attraktivt semesterboende. En appreciering av fastighetspriser ger i denna situation inget mervärde till ägaren, som inte kommer att flytta, men tvingas betala högre skatt. Ur omfördelningsperspektiv har ägaren likväl fått en kapitalvinst och har möjlighet att belåna egenkapitalet. Normer mot belåning kan som senare visas dock skapa en kostnad även för detta.

riskan att för mycket av sparandet allokeras dit. Men samtidigt kan också det totala sparandet öka.⁶

Likformighetsprincipen är samtidigt inget självändamål, utan ett medel för att förbättra samhällsekonomin. Jag menar att det finns ett rimligt teoretiskt argument för att större incitament för sparande i boende kan stimulera det totala sparandet så mycket att denna positiva effekt väger tyngre än den negativa effekten av reducerade incitament att spara i andra alternativa tillgångstyper.⁷ I så fall kan en avvikelse från likformighetsprincipen vara samhällsekonomiskt effektiv.

Den viktigaste frågeställningen vid minskad fastighetsskatt är därmed denna: hur stora är de positiva effekterna av större sparande och investeringar i egnahem, i relation till eventuellt minskat sparande i den övriga ekonomin?

3. En krona är inte alltid en krona

Ett (mer eller mindre explicit) antagande vid analysen av fastighetsskatten är att investeraren styrs av avkastningen efter skatt mellan olika investeringsobjekt. Lägre skatt på boende, men inte på övriga investeringar, kommer att öka den relativa avkastningen av boendeinvesteringar. Ökningen av investeringar i boende kommer helt eller i stor utsträckning att motsvaras av minskade investeringar i övriga sparformer.

Men hushållens beteende när det gäller fastighetssparande stämmer på många sätt inte väl med standardteorin. Ägarens konsumtion tenderar empiriskt att öka när aktiepriser går upp, men mer sällan då bostadsvärdet ökar. Hushåll har även starka preferenser för sparade i sin närhet: i sitt eget land, i den egna trakten och i det egna hemmet. De som hyr sin bostad sparar i regel mindre än jämförbara bostadsägare, trots att de i teorin borde spara lika mycket, om än i andra tillgångar. Detta beror troligen på att sparande i eget hem i praktiken betraktas som delvis åtskilt från finansiellt sparande.

En viktig invändning gäller t ex det traditionella antagandet om överförbarhet (*fungibility*) mellan olika tillgångar. Spararen antas ha samma marginella konsumtionsbenägenhet för en krona i samtliga tillgångar, oavsett om det gäller kontanter, det egna hemmet eller aktier. Att egnahemsägare, allt

⁶ På grund av inkomsteffekter kan ökad avkastning i teorin minska sparandet för nettospare.

⁷ Det är inte helt klart för mig vad alternativavkastningen jämfört med boende antas vara. Den riskfria räntan tycks vara huvudkandidaten. Med tanke på hur viktig denna alternativavkastning är för att vi utifrån standardmodellen ska ha "rätt" fastighetsskattenivå kan man fråga sig om det korrekta alternativet är tillräckligt uppmärksammat. Lodin (2006) påpekar att den riskfria räntan har sjunkit, så att vi ska minska fastighetsskattesatsen. Men är den riskfria räntan något realistiskt alternativ till riskabla och extremt illikvida investeringar i boende? Om alternativet i stället antogs vara aktieavkastning i fastighetsbolag kunde det vara motiverat att fördubbla eller t o m tredubbla fastighetsskatten. Jag menar att det är orealistiskt att tro att alternativanvändningen av medel för medelklassens egnahemssparande är placeringar i aktier med liknande risk och likviditetsprofil som fastigheter, eller för den delen ens den riskfria räntan.

annat lika, kommer att ha högre sparande än andra är emellertid en central prediktion från Shefrins och Thalers (1988) modell. Empirisk forskning om hushållens faktiska sparande visar också att olika tillgångar behandlas olika (Shefrin och Thaler 1988; Thaler 1990, 1992, 1994; Browning och Lusardi 1996).

Graden av utbytbarhet mellan finansiellt sparande och sparande i den egna bostaden är som tidigare framgått central för den samhällsekonomiska analysen av fastighetsskatten. Vad gäller påverkan av tillgångar i egnahem på den sparandes konsumtionsbeslut så fann Skinner (1989) att denna är liten. Vidare tycks hushållens sparande och konsumtionsbeslut påverkas annorlunda vid ändringar av aktiepriser än vid jämförbara variationer i huspriser (Juster m fl 2004, 2006; Case m fl 2005; Berg 2006). Den uppskattade konsumtionskänsligheten skiljer sig över olika perioder, i olika länder samt mellan mikro- och makrostudier. Att hushållen skiljer mellan finansiella tillgångar och fastighetstillgångar visas däremot av de allra flesta studier.

Enligt Hoynes och McFadden (1997) hade förväntningar om värdestegring i egnahems kapital inga större effekter på sparande i andra tillgångar än fastigheter. Engelhardt (1996) använde i en uppmärksam studie mikrodata för att undersöka detta samband. Hans slutsats är att det finns en liten effekt av kapitalstegringar i egnahem på konsumtion. Det intressanta är att effekten inte är symmetrisk: värdeökningar i hus hade ingen större effekt på sparande och konsumtion, medan en värdeminskning ledde till ökat sparande. Detta överensstämmer med beteendepsykologiska teorier om sparande. Återigen bekräftas slutsatsen att egnahem inte är ett perfekt substitut till andra tillgångstyper utan styrs av andra sparandemönster. Forskningen visar även att hushåll som äger sin egen bostad sparar mer, jämfört med andra familjer med samma inkomst och demografiska karakteristika (Krumm och Miller 1986; Manchester och Poterba 1989; Boehm och Schlottmann 2004). Egnahemsägare är även mindre benägna att ägna sig åt överkonsumtion i relation till sina inkomster än andra med likartade bakgrundsegenskaper (Jayathirtha och Fox 1996).

4. Beteendeteori och boendesparande

Som en alternativ förklaring har den beteendemässiga (*behavioral*) livscykelhypotesen förts fram. I denna kombineras traditionell teori och beteendepsykologi. Centralt i denna teoribildning är bristen på fullständig självkontroll. Trots detta är individer i moderna samhällen bevisligen rätt bra på att fatta ekonomiska beslut. Anledningen är att vi använder enkla men effektiva tumregler, normer och andra verktyg för att förbättra beslutsfattande och motstå frestelser.

Det kan finnas flera orsaker till att olika slags tillgångar behandlas olika. Individer betraktar psykologiskt vissa tillgångar som lämpliga för dagliga utgifter medan andra öronmärks för långsiktigt sparande (Shefrin and Tha-

ler 1988). En aktör med självbehärskningsproblem kan även föredra att spara i en tillgång som inte omedelbart kan konsumeras (Laibson 1997). Egnahem är den viktigaste av dessa illikvida sparformer, som just genom svårigheten att förbruka blir mer värdefull för individer med självkontrollproblem.⁸ Detta är en viktig orsak till att en krona sparad i egna hemmet inte alltid behandlas som en krona sparad i aktier. Därtill tycks många ha preferenser för konkreta investeringsobjekt i sin närhet.

Slutsatserna från teorier om sparande som utgår från beteendekonomi (*behavioral economics*) tycks stämma väl in på aggregerade siffror över svenska hushålls tillgångar. Den rikaste tiondelen av hushållen har portföljer som till ca 40 procent utgörs av boendefastigheter (en överskattning, då onoterade bolag och pengar utomlands inte inkluderas). För övriga svenska hushåll består nära 70 procent av tillgångarna av bostäder, enligt SCB. Egnahem är den enda viktiga formen av tillgång där den övriga befolkningen äger en större andel av nationalförmögenheten än den rikaste tiondelen. Standardmodeller för sparande förklarar inte på ett tillfredställande sätt varför en så stor del av medelklassens sparande går till boendet. Inte heller förklarar modellerna varför de rika är fyra gånger mer benägna att direktspara i aktier än den övriga befolkningen. Kravet på handpenning vid köp av fastigheter är inte tillräckligt för att förklara detta.

En annan form av självkontrollsvärktyg är inlärd normer som bl a påverkar hur individer sparar. Det är vanligt att avfärda motviljan mot att låna på banken för att betala fastighetsskatten med att husägarna inte förstår att det vore ekonomiskt rationellt. Exempel på normer är åtaganden att varje månad sätta av en konstant summa (amorteringar), att låna till investeringar och kapitalvaror men aldrig till konsumtion (undvik skuldfällan) samt preferenser för att betala tillbaka alla sina lån ("den som är satt i skuld är icke fri"). Normbaserat beteende kan framstå som oförmåga att låna (t ex på grund av en imperfekt kreditmarknad), så att exempelvis lån från staten skulle lösa problemet. Men i själva verket kan många människor vara *rationellt* ovilliga att låna. Experiment i Kanada som går ut på att ge ägaren möjlighet att skjuta upp fastighetsskatten har misslyckats, just eftersom befästa (*hardwired*) normer för sparande har feltolkats som resultat av oförstånd eller bristande tillgång till lånemarknaden (Thaler 1990). Förpliktelser till regler tenderar att föra med sig "dåliga" beslut i enstaka fall. Parallellen kan dras till en centralbank som förbinder sig att följa monetära regler och därmed missar enstaka tillfällen att finjustera ekonomin. Vi bör vara försiktiga med att tolka enstaka avvikelser från (snäv) rationalitet som felaktiga.

Som redan sagts kan normer vara rationella i den bemärkelsen att de

⁸ Finansiella innovationer som de senaste åren har gjort det lättare att belåna hus har påverkat hushållens sparande i framför allt USA (Klyuev och Mill 2006). Minskade transaktionskostnader kan paradoxalt nog i vissa situationer leda till minskad välfärd. Det är t ex så i de fall den ökade konsumtionen har sin grund i självbehärskningsproblem och i någon mån är "oönskad". Huruvida så har varit fallet i USA de senaste åren är oklart. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att dessa finansiella instrument gör egnahem till ett ännu bättre sparandeinstrument för konsumtionsutjämning och riskhantering.

hjälpel individer att hantera självkontrollproblem. Men normer kan även ses som befästa i individens preferensfunktion (Becker och Murphy 2001). Kvalen många känner när de bryter mot normerna är verkliga och legitima. Beteende som är rationellt i snäv mening (belåna sitt hus och betala skatten) kan vara irrationellt med en mer nyanserad definition av rationalitet som nyttomaximerande beteende. Skattebetalarnas preferenser bör tas med i beräkningen av skattesystemets utformning. Detta innebär inte att skattebetalare aldrig är irrationella, och fastighetsskattens synlighet kan bidra till motståndet (Sanandaji och Wallace 2004).⁹

Principen att om möjligt undvika belåning förklarar att drygt en tredjedel av medelålders husägare har betalat av alla lån på sina bostäder, trots att det är skattemässigt ogynnsamt. Samma normer gör att det för många känns jobbigt och kränkande att låna till fastighetsskatten, en löpande utgift. Det beror inte på att dessa individer "inte fattar", utan tvärtom på att de har uppfostrats att vara skötsamma. Vi borde inte tvinga människor att belåna sina hem för att betala skatter om det sker till priset av en ytterligare erosion av normer som uppmuntrar till sparande och strävsamhet – normer som historiskt haft stor betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling.

Relationen mellan starka normer och preferens för ägande är rättfram. Det är även fullt tänkbart att sambandet även går åt andra hållet, där ansvaret för ägande förstärker individens normer, samtidigt som det premierar bättre hushållning med resurser.¹⁰

Att fastighetsskattens avskaffande delvis motiveras utifrån beteendekononomisk forskning reser frågan om inte alla andra skatter också borde bedömas enligt denna teoriram. I princip är svaret ja, givet att bedömningen medför praktiskt viktiga avvikelser från traditionell skatteteori. Korrekt applicerad finns ingen konflikt mellan teorierna. Behavioristisk skatteteori kan infogas i neoklassiska modeller, t ex där beteendenaspekterna inbäddats i preferenser. Redan i dag tar skattesystemet hänsyn till beteendepsykologi, när tobak, alkohol och liknande produkter beskattas utifrån vetskapen att många individer har självbehärskningsproblem.

5. Argument mot sänkt fastighetsskatt

En invändning mot mina resonemang är att fastighetsskatten visserligen är skadlig, men mindre skadlig än många andra skatter, t ex marginalskatter för höginkomsttagare (se t ex Lodin 2006). Detta är troligen sant, däremot

⁹ Det är intressant att notera att omfattande opinionsbildning av ekonomer har haft liten effekt på allmänhetens attityd till fastighetskatten, vilket kan tyda på att informationskostnader och "okunnighet" inte är den huvudsakliga förklaringen till missnöjet med skatten.

¹⁰ Jan Wallanders (1958) studie av bilismens ekonomi i det tidiga folkhemmet kom fram till anmärkningsvärda resultat. Bilägare visade sig vara mer "skötsamma" än jämförelsegruppen, bl a genom att spara mer samt röka och dricka mindre (kontrollerat för observerbara bakgrundsvariabler, såsom inkomst). En trolig delförklaring är icke-observerbara psykologiska skillnader, men Wallander spekulerade även kring hur ansvaret för ägande kunde "uppfostra" till skötsamhet.

kan relevansen ifrågasättas. En samhällsekonomisk intäkts-nyttokalkyl bör vara grundad i en politisk-ekonomisk jämviktsanalys. Att dramatiskt sänka skatterna för rika är i dag inte ett realistiskt politiskt alternativ. Mer realistiskt är att ställa sänkt fastighetsskatt mot en blandning av utgiftsökningar och en reducering av den genomsnittliga skatten på arbete med några tiondelar av en procentenhet.

En annan invändning mot en sänkning av fastighetsskatten är att detta skulle leda till markant vidgade klyftor i samhället. Men ett sådant utfall anser jag mindre troligt; enligt SCB tjänar de med inkomster under 15 000 kr i månaden ungefär en femtedel av inkomstsumman men betalar 22 procent av fastighetsskatterna, medan den rikaste femtedelen står för 19 procent. Normalt betalar höginkomsttagare en större andel av sina inkomster i skatt, medan fastighetsskatten tvärtom slår något hårdare mot dem som tjänar minst. En orsak är att många villor ägs av pensionärer utan höga inkomster.

Om bostadsägandet ökar på hyresrätternas bekostnad finns vidare en risk för minskad rörlighet, i den mån som transaktionskostnaderna för att sälja och köpa bostäder är högre än kostnaderna för byte av hyreslägenhet. I dag fungerar dock hyresmarknaden i svenska storstäder så illa att det snarast är troligt att underlättat ägande skulle förbättra mobiliteten och därmed arbetsmarknadens funktionssätt.¹¹

6. Avslutande kommentarer

Fastighetsskatten utgör en skatt på sparande i det egna hemmet och har negativa effekter om den motverkar hushållens förmåga att bygga upp reserver och hantera risk.¹² Mer än en tredjedel av svenskarna saknar en nettoförmögenhet som motsvarar minst en månadslön (Jansson 2000). För att mildra den osäkerhet detta skapar har vi ett dyrbart transfereringssystem. I ett ägandesamhälle där fler har tillgångar i form av eget boende skulle sårbarheten minska. Egnahem är en av hushållens viktigaste buffertar mot risk och ekonomiska chocker, viktigare än finansiella tillgångar (Carroll m fl 1999; Skinner 1996; Engelhart 1996).

Skatter gör det dyrare att äga sitt hem och minskar incitamenten för ägaren att konsumera mer bostadstjänster genom investeringar.¹³ Större sparande och ökad soliditet i medelklasshushåll och i hushåll med låga inkomster är enligt min mening det absolut viktigaste samhällsekonomiska argumentet för lägre fastighetsskatter. Skattesystemet bör uppmuntra

¹¹ Lundström och Lind (2007) diskuterar fastighetsbeskattning inom ramen för en samlad analys av boendemarknaderna och drar likartade slutsatser.

¹² Här förutsätts att högre skatt leder till mindre bosparande. Det är dock teoretiskt möjligt att skatten ökar sparandet, t ex om inkomsteffekter får hushållen att spara ännu mer för att kunna betala skatten. Detta är möjligt, men osannolikt. Det troligaste är att högre skatter gör bosparande mindre attraktivt.

¹³ Preiselasticiteten för ägarbostäder i Sverige har uppskattats till mellan $-0,3$ och $-0,98$ (Englund 2003).

till sparsamhet i stället för (över)belåning. Högre fastighetsvärden har en ytterligare positiv effekt på det samlade sparandet, då de leder till att yngre hyresgäster med planer att i framtiden köpa egna hem ökar sitt sparande (Sheiner 1995).

Fastighetsskatten på bostäder står enligt statsbudgeten för ca en procent av de offentliga intäkterna. Den borgerliga regeringen har under våren aviserat ett avskaffande av fastighetsskatten. Slutsatsen i denna artikel är att reformen kan motiveras på nationalekonomisk grund. Skatten ska främst ersättas av en kommunal avgift uppgående till den lägsta summan av antingen 4 500 kr eller 0,8 procent av taxeringsvärdet. I övrigt bygger finansieringen på ökad reavinstbeskattning från 20 till 25 procent kombinerat med ränta och tak på eventuellt skatteuppskov.

I den föreslagna reformen ersätts skatten huvudsakligen med en fast skapitationsskatt (*poll tax*), som tillhör de skatter som anses ha minst beteendeförändrande effekter.¹⁴ Den ökade reavinstskatten leder dock sannolikt till lägre rörlighet på bostadsmarknaden, vilket för med sig välfärdsförluster (Lundborg och Skedinger 1998, 1999; Wasi och White 2005). Reavinstskatten kan i praktiken bli betydande, eftersom den även tas ut på den del av värdeökningen som är inflation.¹⁵ Detta gäller främst rörlighet uppåt (vinster förs över till nästa bostad genom uppskov). Men för framför allt äldre personer, som t ex vill sälja villan och flytta till en lägenhet, uppstår en kil. Regeringens förslag att begränsa uppskovsrätten vid arv och gåvor är därför välbetänkt.

För att bevara neutralitet mellan sparandeformer bör ränteavdragen i princip avskaffas om fastighetsskatten tas bort. Det ursprungliga motivet för avdraget var att det skulle se till att endast det egna kapitalet i hemmet beskattades. Om fastighetsskatten ersätts av fasta avgifter förvandlas ränteavdrag till bostadssubvention. Som påpekats i denna artikel är neutralitet dock inte det enda kriteriet för beskattning, och det finns ett samhällsekonomiskt egenvärde i att uppmuntra och förenkla för hushållen att spara i egna hem. Här är ränteavdragets roll dock komplicerad. Det gör visserligen att fler har råd att äga sina hem, men uppmuntrar på marginalen till alltför dyra hem och för stor belåning.¹⁶

En eventuell reform av ränteavdraget bör ske gradvis, genom att avdraget fasas ned över ett antal år. Många har tagit sina lån på basis av avdragets fortsatta existens, att plötsligt dra undan mattan för dessa individer genom avskaffat ränteavdrag skulle vara ansvarslöst, och riskerar dessutom att leda

¹⁴ Beteendändringen är dock inte lika med noll, då även fasta avgifter medför snedvridningar på den extensiva marginalen.

¹⁵ Detta är i sig inte speciellt allvarligt, i ett läge med låg och stabil inflation, samtidigt som andra skatter och subsidier också är nominella. Däremot är den effektiva skatten högre än vad procentsiffran ger intryck av. Om inflationen är 2 procent och den reala värdeökningen 2 procent innebär en nominell skatteökning från 20 till 25 procent i reala termer en ökning från 40 till 50 procent.

¹⁶ Det finns därmed två motstridiga effekter på mängden eget kapital sparat i boende. Det inframarginala valet att äga blir mer attraktivt, vilket leder till mer eget kapital. På marginalen ökar dock belåningen för dem som även utan avdrag skulle äga sina bostäder.

till instabilitet på fastighetsmarknaderna. Det finns heller inget behov att helt ta bort ränteavdraget. Avdraget kan ge fler svenskar råd att äga sitt boende, *samtidigt* som de ska uppmuntras att finansiera detta genom avbetalning av lån och en buffert i form av eget kapital.¹⁷ En kompromiss vore att inte avskaffa ränteavdraget, men att i stället genom begränsningar jämka dess för- och nackdelar. Man skulle t ex kunna begränsa avdragsgiltiga lån till en viss andel (t ex två tredjedelar) av bostadens marknadsvärde.

Avslutningsvis vill jag utifrån målet att öka möjligheterna till bostadsägande föreslå att sparande till handpenning för en bostad görs avdragsgillt upp till en viss gräns, på samma sätt som privat pensionssparande. Avdraget har goda chanser att även öka nysparandet, inte minst bland yngre och dem med lägre inkomster, samt öka rörligheten på bostadsmarknaden. Köparen själv eller dennes föräldrar kan spara i fonder för detta syfte, med den begränsningen att pengarna endast kan användas för handpenning till individens första bostadsköp i livet. I amerikanska skattegynnade pensionssparfonder (*Individual Retirement Accounts*) finns i dag ett liknande system.¹⁸ Taket och begränsningen till endast första bostadsköpet i livet gör att reformen gynnar alla inkomstgrupper, inte bara dem med högt sparande i dagsläget.

REFERENSER

- Agell, J (2002), "Fastighetsskatten", *Nationalekonomiska Föreningens förhandlingar, Ekonomisk Debatt*, årg 30, nr 3, s 284-308.
- Agell, J m fl (2006), "Behåll och höj fastighetsskatten", *Svenska Dagbladet*, 22 september 2006.
- Becker, G och K Murphy (2001), *Social Economics: Market Behavior in a Social Environment*, Belknap Press, Cambridge, MA.
- Berg, L (2006), "Konsumtions och tillgångspriser – stabilt samband?", rapport utarbetad på uppdrag av SCB.
- Boehm, T och A Schlottmann (2004), "Wealth Accumulation and Homeownership: Evidence for Low-Income Households", Department of Housing and Urban Development, Washington DC.
- Boije R, Å Hansson och L Söderström (2004), "Fastighetsskatten", *Ekonomisk Debatt*, årg 32, nr 3, s 45-57.
- Browning, M och A Lusardi (1996), "Household Saving: Micro Theories and Micro Facts", *Journal of Economic Literature*, vol 34, s 1797-1855.
- Carroll, C, K Dynan och S Krane (1999), "Unemployment Risk and Precautionary Wealth: Evidence from Households' Balance Sheets", *Review of Economics and Statistics*, vol 85, s 586-604.
- Case, K, J Quigley och R Shiller (2005), "Comparing Wealth Effects: The Stock Market versus the Housing Market", *Advances in Macroeconomics*, vol 5, s 1-32.
- DiPasquale, D och E Glaeser (1999), "Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens?", *Journal of Urban Economics*, vol 45, s 354-384.
- Engelhardt, G (1996), "House Prices and Home Owner Saving Behavior", *Regional Science and Urban Economics*, vol 26, s 313-336.
- Englund, P (2003), "Taxing Residential Housing Capital", *Urban Studies*, vol 40, s 937-952.
- Feldstein, M (1977), "The Surprising Inci-

¹⁷ En sådan buffert är privatekonomiskt önskvärd, men har även ytterligare samhällsekonomiska fördelar. Låg soliditet i fastighetssektorn skapar genom multiplikatoreffekter instabilitet i ekonomin (Rogoff 1999) och var en bidragande orsak till 1990-talskrisen.

¹⁸ Motsvarande ca 90 000 kr per person kan tas ur pensionsfonden. Då amerikanska handpenningskrav generellt är lägre än svenska bör taket sättas högre här, förslagsvis 150 000 kr, med krav på att handpenningen ska vara minst 10 procent av priset. Även i Sverige kan en sådan fond kopplas till pensionssparandet, så att de sparade medlen får föras över till pensionen om de inte skulle används till bostadsköp.

- dence of a Tax on Pure Rent: A New Answer to an Old Question", *Journal of Political Economy*, vol 85, s 349-360.
- George, H (1879), *Progress and Poverty*, nyutgåva 1975, Robert Schalkenbach Foundation, New York.
- Gervais, M (2002), "Housing Taxation and Capital Accumulation", *Journal of Monetary Economics*, vol 49, s 1461-1489.
- Glaeser, E (1996), "The Incentive Effects of Property Taxes on Local Governments", *Public Choice*, vol 89, s 93-111.
- Green, R och M White (1997), "Measuring the Benefit of Homeowning: Effects on Children", *Journal of Urban Economics*, vol 41, s 441-461.
- Haughwout A, R Inman, S Craig och T Luce (2004), "Local Revenue Hills: Evidence from Four U.S. Cities", *Review of Economics and Statistics*, vol 86, s 570-585.
- Henrekson, M och T Sanandaji (2004), *Ägarbeskattningen och företaget. Om skatteteorin och den svenska policydiskussionen*, SNS Förlag, Stockholm.
- Hoynes, H och D McFadden (1997), "The Impact of Demographics on Housing and Non-Housing Wealth in the United States", i Hurd, M och N Yashiro (red), *The Economic Effects of Aging in the United States and Japan*, University of Chicago Press, Chicago.
- Jansson, K (2000), "Många saknar sparpengar", *Välfärdsbulletinen*, nr 4, s 10-11.
- Jayathirtha, C och J Fox (1996), "Home Ownership and the Decision to Overspend", *Financial Counseling and Planning*, vol 7, s 97-106.
- Juster, T, J Lupton, P Smith och F Stafford (2004), "Savings and Wealth; Then and Now", *Labor and Demography* 0403027, EconWPA, Bristol.
- Juster, T, J Lupton, P Smith och F Stafford (2006), "The Decline in Household Saving and the Wealth Effect", *Review of Economics and Statistics*, vol 88, s 20-27.
- Klyuev, V och P Mill (2006), "Is Housing Wealth an 'ATM'? The Relationship Between Household Wealth, Home Equity Withdrawal, and Saving Rates", manuskript, Internationella valutafonden, Washington DC.
- Krumm, R och N Miller (1986), "Household Savings, Homeownership, and Tenure Duration", Research Paper 38, Office of Real Estate Research, University of Illinois, Urbana, IL.
- Laibson, D (1997), "Golden Eggs and Hyperbolic Discounting", *Quarterly Journal of Economics*, vol 112, s 443-477.
- Lodin, S-O (2006), "Så här blir fastighets-skatten mera rättvis och accepterad", *Dagens Nyheter*, 3 augusti 2006.
- Lundborg, P och P Skedinger (1998), "Capital Gains Taxation and Residential Mobility in Sweden", *Journal of Public Economics*, vol 67, s 399-419.
- Lundborg, P och P Skedinger (1999), "Transaction Taxes in a Search Model of the Housing Market", *Journal of Urban Economics*, vol 45, s 385-399.
- Lundström, L och H Lind (2007), *Bostäder på marknadens villkor*, SNS Förlag, Stockholm.
- Manchester, J och J Poterba (1989), "Second Mortgages and Household Saving", *Regional Science and Urban Economics*, vol 19, s 325-346.
- Rogoff, K S (1999), "International Institutions for Reducing Global Financial Instability", *Journal of Economic Perspectives*, vol 13, nr 4, s 21-42.
- Rosen, S och R Topel (1988), "Housing Investment in the United States", *Journal of Political Economy*, vol 96, s 718-740.
- Sanandaji, T och B Wallace (2004), "Fiscal Illusion and Fiscal Obfuscation", examensuppsats, Handelshögskolan i Stockholm.
- Shefrin, H och R Thaler (1988), "The Behavioral Life-Cycle Hypothesis", *Economic Inquiry*, vol 26, s 609-643.
- Sheiner, L (1995), "Housing Prices and the Savings of Renters", *Journal of Urban Economics*, vol 38, s 94-125.
- Skinner, J (1989), "Housing Wealth and Aggregate Saving", *Regional Science and Urban Economics*, vol 19, s 305-324.
- Skinner, J (1996), "Is Housing Wealth a Side Show?", i Wise, D (red), *Advances in the Economics of Aging*, University of Chicago Press, Chicago.
- Stine, W (1988), "Estimating Property Tax Base Elasticity over Time: Evidence on the Revenue Maximizing Politician", *Public Choice*, vol 58, s 35-44.
- Thaler, R (1990), "Saving, Fungibility, and Mental Accounts", *Journal of Economic Perspectives*, vol 4, s 193-205.
- Thaler, R (1992), "Saving and Mental Accounting", i Loewenstein, G och J Elster (red), *Choices over Time*, Russell Sage Foundation, New York.
- Thaler, R (1994), "Psychology and Savings Policies", *American Economic Review*, vol 84, s 186-192.
- Wallander, J (1958), *Studier i bilismsekonomi*, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Wasi, N och M White (2005), "Property Tax Limitations and Mobility: The Lock-in Effect of California's Proposition 13", NBER Working Paper 11108.